

Eftirfylgni: Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingu sína til umhverfis- og auðlindaráðuneytis frá árinu 2014 um að efla þurfi eftirlit þess með Umhverfisstofnun og tryggja að ábyrgðarskipting milli þess og stofnunarinnar sé skýr. Ábyrgð og verkefni Umhverfisstofnunar eru skýrð í frumvarpi til nýrra laga um stofnunina. Auk þess hefur ráðuneytið aukið eftirlit með og samráð við hana með breyttu verklagi í samræmi við lög um opinber fjármál. Ríkisendurskoðun vekur þó athygli á að móta þarf almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs í samræmi við lög.

Úr fyrri skýrslum Ríkisendurskoðunar

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB](#) (maí 2011) var lagt mat á forsendur og skilyrði umsóknar um undanþágu og eftirfylgni með aðlögun Íslands að tilskipun Evrópusambandsins um brennslu úrgangs frá árinu 2000. Í skýrslunni var þremur ábendingum beint til Umhverfisstofnunar. Stofnunin yrði að starfa í samræmi við lög og reglugerðir, tryggja að faglegar áherslur væru ávallt í fyrirrúmi og sjá til þess að samamburður mengunarmælinga byggði á réttum forsendum. Engar þessara ábendinga voru ítrekaðar þegar Ríkisendurskoðun fylgdi þeim eftir í [Skýrslu um eftirfylgni: Sorpbrennslur með undanþágu frá tilskipun ESB](#) (mars 2014).

Þá taldi Ríkisendurskoðun heldur ekki þörf á að ítreka ábendingu sína til umhverfis- og auðlindaráðuneytis um að það mótaði skýra framtíðarstefnu um sorpeyðingu. Í skýrslunni kom fram að slík stefna hefði verið mótuð við gerð [Landsáætlunar um meðhöndlun úrgangs 2013–24](#) (apríl 2013). Áætlunin var unnin af Umhverfisstofnun og kom út í nafni umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Þá hefði verið lagt fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs. Þær fólu m.a. í sér að umhverfis- og auðlindaráðherra skyldi gefa út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs til tólf ára í senn fyrir landið allt.

Ábending árið 2014

Ríkisendurskoðun ítrekaði aftur á móti ábendingu sína til umhverfis- og auðlindaráðuneytis um að það þyrfti að efla

eftirlit sitt með Umhverfisstofnun og tryggja að hún gæti sinnt lögbundnu hlutverki sínu á faglegan, árangursríkan og hagkvæman hátt. Ráðuneytið yrði einnig að leitast við að tryggja stofnuninni fjármagn vegna nauðsynlegra aðgerða í umhverfismálum og sjá til þess að ábyrgðarskipting milli þess og stofnunarinnar væri skýr.

Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2014 kom fram að nýr verkferill um rekstrar- og verkefnaáætlanir stofnana kæmi til móts við ábendinguna. Einnig væri ráðgert að bæta samskipti og upplýsingastreymi til stofnana við fjárlaga-gerð. Þá hefði ráðuneytið gert tillögu um 15 m.kr. fjárframlag vegna vöktunar umhverfismengunar árið 2012 en hún hefði ekki hlotið samþykki ríkisstjórnar. Ráðuneytið upplýsti einnig að til stæði að setja ný lög um Umhverfisstofnun þar sem gerð yrði grein fyrir helstu málaflokkum sem stofnunin hefði umsjón með, heimildum hennar og ábyrgðarsviðum. Þá hefði aukin áhersla verið lögð á beitingu stjórnvaldssekta. Umhverfisstofnun hefði fengið heimild til að beita slíkum sektum samkvæmt efnalögum nr. 61/2013. Unnið væri að því að meta hvort settar yrðu heimildir til að beita stjórnvaldssektum í lög nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarnáttur og lög nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Í nóvember 2016 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að umhverfis- og auðlindaráðuneyti upplýsti hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingu hennar frá 2014. Svör ráðuneytisins bárust í janúar 2017.

Í svari ráðuneytisins kom fram að með gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál í janúar 2016 hefði verkferill um rekstrar- og verkefnaáætlanir breyst. Líkt og fyrr skilar hver stofnun greinargerð í upphafi árs um breytingar á liðnu ári og niðurstöðu verkefnaáætlunar. Við þetta hefði nú bæst skil á stefnumótun til þriggja ára sem skilgreindir markmið og áherslur í starfseminni. Ráðuneytið rýnir þessa stefnumótun ítarlega, bæði faglega og fjárhagslega þætti, og loks staðfestir ráðherra hana. Þannig er tryggt að stofnanir vinni að þeim áherslum og markmiðum sem

ráðuneytið leggur áherslu á innan fjárlagaramma. Fjárheimildum er svo ráðstafað til málefnasviða í fjármálaáætlun til fimm ára í senn á grundvelli stefnumörkunar ráðherra fyrir hvert málefnasvið. Í fjárlögum hvers árs er fjárheimildum svo ráðstafað til málaflokka og til stofnana í samráði við þær. Þetta ferli kemur í stað fjárlagabeiðna. Nú kveða lög um opinber fjármál einnig á um að ný lögbundin verkefni verði að vera að fullu fjármöggnuð áður en viðkomandi lög taka gildi.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti benti einnig á að ráðherra hefði lagt fram frumvarp til heildarlaga um Umhverfisstofnun í apríl 2016. Í því hefði verið kveðið með skýrum hætti á um meginhlutverk, helstu verkefni og ábyrgð stofnunarinnar. Frumvarpið var ekki samþykkt en var lagt fram á Alþingi á nýjan leik í febrúar 2017, [sbr. bskj. 288, mál 204, 146. löggjafarþing 2016–17](#).

Samkvæmt upplýsingum frá umhverfis- og auðlindaráðuneyti eru að auki fyrirhugaðar breytingar á lögum sem m.a. munu varða heimildir Umhverfisstofnunar til að beita stjórnvaldssektum. Leggja eigi fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir á 147. löggjafarþingi 2017–18. Þær munu taka til verkskiptingar Umhverfisstofnunar og heilbrigðisnefnda sveitarfélaga og m.a. fela í sér ákvæði um beitingu stjórnvaldssekta. Gert var ráð fyrir ákvæði um slíka heimild í frumvarpi til breytinga á lögum nr. 55/2003 um meðhöndlun úrgangs en við endurflutning frumvarpsins féll ákvæðið út. Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að það yrði tekið til endurskoðunar í tengslum við fyrrgreint frumvarp til breytinga á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þá er ráðgert að leggja fram frumvarp um breytingar á lögum nr. 106/2000 um mat á umhverfisáhrifum sem fela munu í sér heimildir til beitingar stjórnvaldssekta. Samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar átti að leggja hið síðastnefnda fram í mars 2017 en af því hefur ekki orðið.

Ríkisendurskoðun telur að hlutverk og ábyrgð Umhverfisstofnunar gagnvart umhverfis- og auðlindaráðuneyti verði skýrara en áður nái frumvarp til heildarlaga um stofnunina fram að ganga. Þá hefur ráðuneytið eftir eftirlitshlutverk sitt með stofnuninni með breyttu verklagi og bættu samráði í samræmi við ný lög um opinber fjármál. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að tryggja virkt eftirlit með allri starfsemi stofnunarinnar, þ. á m. hvort hún sinni eftirlitshlutverki sínu, og nýta þann ramma sem lög um opinber fjármál hafa markað. Að mati Ríkisendurskoðunar eru breytingar á ráðstöfun fjárheimilda samkvæmt fyrr-

greindum lögum til þess fallnar að veita ráðherra og þeim stofnunum sem undir hann heyra aukið svigrúm til að forgangsraða verkefnum í samræmi við nauðsyn og áherslur hverju sinni. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að tryggja Umhverfisstofnun það fjármagn og þær heimildir sem hún þarf til að sinna lögbundnu hlutverki sínu í samræmi við markmið þeirra laga sem hún starfar eftir.

Ríkisendurskoðun ítrekar því ekki ábendingu sína til umhverfis- og auðlindaráðuneytis en vekur athygli á að ráðherra hefur ekki gefið út almenna stefnu um meðhöndlun úrgangs, sem gilda á til 12 ára, í samræmi við ákvæði 5. gr. laga um meðhöndlun úrgangs. Eins og fram kom í skýrslu stofnunarinnar [Meðhöndlun heimilsúrgangs](#) (mars 2016) lítur ráðuneytið svo á að *Landsáætlun um meðhöndlun úrgangs 2013–2014* gildi sem almenn stefna þangað til hún verður endurskoðuð, annaðhvort með ákvörðun ráðherra eða í síðasta lagi árið 2019. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að ljúka sem fyrst slíkri stefnumörkun sem feli m.a. í sér tímasetta aðgerðaáætlun og áætlun um nauðsynleg fjárframlög ríkisins vegna úrgangsmála.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórnáætlundurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir anmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Umhverfisstofnun fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.